

**DOCUMENTI
IAI**

**CONGIUNTURA E PROSPETTIVE POLITICHE
DEL NORD AFRICA**

di Roberto Aliboni

IAI9310

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

CONGIUNTURA E PROSPETTIVE POLITICHE DEL NORD AFRICA

di Roberto Aliboni

1. Le evoluzioni interne

L'evoluzione dei paesi del Nord Africa, pur mostrando importanti analogie, è caratterizzata da tendenze diverse. Due paesi, la Tunisia e il Marocco, godono di una relativa stabilità politica e di un buon andamento dell'economia. La Libia, isolata sul piano internazionale per via delle sanzioni, mostra i segni di una crisi di regime intrecciati a quelli di un certo disagio economico. L'Egitto e soprattutto l'Algeria appaiono prigionieri di crisi politiche di crescente intensità e di difficile sbocco, accompagnate da difficoltà economiche, più gravi per l'Algeria e meno per l'Egitto. I paesi su cui, nella fase attuale, vale la pena concentrarsi sono l'Algeria, l'Egitto e la Libia.

La crisi più grave è certamente attraversata dall'Algeria, pressoché quotidianamente scossa dai colpi dell'opposizione armata clandestina. In estrema sintesi, va ricordato che la vittoria del partito degli islamisti (il Fronte Islamico della Salvezza, FIS) nelle elezioni del dicembre 1991 portava ad un colpo di stato dei militari. Questi mettevano fuorilegge il FIS, estromettevano nel gennaio 1992 il presidente Benjedid e costituivano un Haut Comité d'Etat (HCE) alla cui testa veniva chiamato Mohammed Boudiaf, prestigiosa personalità dell'indipendenza rimasta però appartata. Boudiaf è stato poi assassinato nel giugno del 1992 in circostanze tuttora non chiarite. Nel HCE è stato sostituito da Ali Kafi, mentre è emerso come uomo forte nell'ambito del Comitato il ministro della Difesa, Khaled Nezzar. Al posto di Sid Ahmed Ghazali, primo ministro legato all'ala riformatrice delle Forze armate, è divenuto capo del Governo Belaid Abdesselam, noto rappresentante della vecchia classe politica nazionalista e burocratica.

L'attuale Governo ha proposto un dialogo con le forze politiche sul futuro istituzionale del paese, volto a colmare il vuoto politico-istituzionale in cui il paese brancola dopo l'esperienza autoritaria del FLN e la cancellazione delle elezioni del dicembre 1991. Alcuni partiti -l'FFS e l'FLN- sono riluttanti ad appoggiare la linea dell'HCE, che esclude il dialogo con il FIS e gli estremisti religiosi, e sono più possibilisti. Nel complesso, tuttavia, il dialogo è stato intrapreso.

Numerosi correnti e partiti ritengono che in Algeria esista una maggioranza che, mentre intende liquidare la vecchia classe dirigente nazionalista, non desidera sostituirla con una nuova classe dirigente islamista. In questa prospettiva il presidente Benjedid avrebbe dapprima imboccato la strada giusta, ma l'avrebbe poi tradita cercando l'alleanza con il FIS. Il presidente Boudiaf, per contro, avrebbe iniziato con successo a far emergere questa maggioranza e perciò sarebbe stato assassinato. Assai pochi ritengono che l'attuale HCE sia in grado di far emergere e rappresentare le aspirazioni di questa maggioranza. Tuttavia, il dialogo potrebbe portare a una maggiore concordia fra i protagonisti della scena algerina e, alla fine, anche a una soluzione della crisi politica algerina, che solo in parte è derivata dall'ascesa islamista.

I partiti dell'opposizione hanno sottolineato la necessità che le Forze Armate prendano parte ai colloqui, nella consapevolezza del ruolo effettivo che esse svolgono

nell'evoluzione della crisi e probabilmente anche perché contano di trovare nel loro ambito degli alleati. I militari sono uniti nella prestigiosa guida di Nezzar e si sono dichiarati pronti a pagare «le prix fort» nella lotta al terrorismo islamista. Tuttavia, sono sicuramente divisi anche loro fra quelli che condividono la linea di un compromesso con le forze religiose moderate e quelli che sono interessati al prevalere di uno Stato laico, capace di tenere il passo con il progresso tecnico internazionale. È assai probabile che la linea di divisione passi fra le vecchie e le più giovani generazioni.

Va notato che la politica economica intrapresa dall'attuale Governo, che si allontana dalle riforme avviate già con Benjedid per allargare l'area del mercato e integrare il paese nell'economia internazionale, è coerente con la scelta politica del compromesso con le forze religiose. Essa, infatti, privilegia la sussistenza nell'immediato di un sia pur modesto Stato sociale allo sviluppo di una più articolata e competitiva economia nel medio termine. Il suo scopo è di tamponare nei tempi brevi con sussidi e altri aiuti il diffondersi della miseria urbana, il collasso dell'ampio settore dell'industria di Stato, il diffondersi della disoccupazione giovanile: una catena di fattori che oggi indubbiamente favoriscono l'adesione all'estremismo religioso di numerosi algerini, specialmente i più giovani. Questo dilemma fa dunque parte integrante del dibattito in corso in Algeria e riguarda sia la popolazione civile sia i militari.

La situazione dell'Egitto, dove pure si assiste a una forte fiammata di terrorismo, ha molte analogie con quella algerina, ma se ne distingue per il fatto che quel compromesso con le forze moderate religiose che oggi sta cercando il Governo di Abdessalam, il Governo di Mubarak lo sta già praticando da tempo, tanto che le forze religiose moderate sono rappresentate in Parlamento e agiscono con relativa libertà di espressione e di azione nella società.

La pratica di questo compromesso non ha portato a una stabilizzazione del regime egiziano, sebbene sia sempre più alto il prezzo pagato in termini di conformità religiosa del quotidiano. La rilevante esposizione internazionale del paese non aiuta in questo senso il Governo: la guerra del Golfo, il perdurante contenzioso con Israele, la sorte dei palestinesi e, da ultimo, quella dei mussulmani di Bosnia, vengono vissuti dall'opinione pubblica dell'Egitto -e di altri paesi arabi e mussulmani- come una stridente contraddizione con la ferrea alleanza americana e occidentale praticata dal regime (con l'essenziale appoggio dei militari). Va notato che questa frustrazione accomuna l'antiamericanismo dell'opposizione laico-progressista e di quella religiosa, sia moderata sia estremista.

Tutto ciò, assieme alle difficoltà della gestione economica e dei suoi effetti sociali, ha avuto un forte impatto sulla recrudescenza dell'islamismo e sul diffondersi del terrorismo che oggi tormenta il paese. Il Governo egiziano -come quelli degli altri paesi del Nord Africa, segnatamente l'Algeria- individua nella sovversione dell'Iran e del Sudan (sostenuto dall'Iran) una causa principale dell'evoluzione attuale. Anche se così fosse, la situazione origina tuttavia da fattori interni.

Nell'evoluzione recente, avvelenata in modo particolare dalla vicenda della deportazione dei 400 islamisti palestinesi da parte di Israele, si assiste a una contrapposizione quotidiana fra il Governo e l'opposizione religiosa moderata. Quest'ultima, lungi dal fare fronte con il Governo nel quadro della recrudescenza terroristica, che pure apertamente non condivide, cerca di trarre partito dalle difficoltà del Governo per sottolinearne l'incompetenza. La recente avanzata degli islamisti nelle votazioni degli ordini professionali ha allarmato il Governo, che ha cercato di

reprimerla con pesanti interferenze amministrative. Altre vivissime critiche sono piombate sul Governo dopo che il noto settimanale «Rose Yussef» ha documentato il tentativo del regime di superare l'impotenza dimostrata di fronte all'attuale esplosione terroristica per mezzo di contatti diretti, e coperti, con gli estremisti religiosi. Questi ultimi hanno fatto sapere in tutti modi che tali contatti sono in corso, dichiarando per soprammercato che da questi contatti non si sentono legate le mani.

Nel mezzo di questi sviluppi, Mubarak ha tenuto un discorso che ha inteso sottolineare con forza l'importanza che le Forze Armate hanno nel quadro della società egiziana, segnalando così il limite concreto alle agitazioni del paese.

La Libia attraversa un periodo di ripiego politico, come conseguenza della pressoché continua sequela di repressione e isolamento internazionale cui i Governi occidentali, quello americano in testa, l'hanno sottoposta (dai bombardamenti del 1986 alle sanzioni del 1992, applicate scrupolosamente anche dai paesi arabi). Le sanzioni hanno avuto un rapido e non trascurabile impatto negativo sull'economia, mettendone in luce la scarsa articolazione per rapporto alle forti ambizioni del regime.

Queste difficoltà sembrano riflesse nelle proposte avanzate da Gheddafi all'ultima sessione del Congresso generale del popolo (CGP), tenutasi nell'ottobre 1992. Il CGP ha ratificato la riduzione e il consolidamento della struttura del Governo. La riforma del governo locale ha completato quella del Governo nazionale. Tale riforma sembra aver avuto il significato di consolidare l'appoggio tribale e familiare al regime e di alleviare la corruzione con un controllo più ravvicinato alla base. Nello stesso senso va interpretata la dichiarazione di Gheddafi a conclusione del CGP secondo cui nel prossimo esercizio metà dei proventi petroliferi del paese sarà distribuita alle famiglie. È evidente che l'inaridimento dei proventi petroliferi, la cui redistribuzione assicura l'equilibrio e il consenso delle tribù, comincia a produrre effetti politici.

Un provvedimento significativo derivato dalle riforme del CGP è stato la nomina di Omar al-Muntassir al Ministero degli Esteri. Al-Muntassir è una personalità molto stimata e influente all'estero e potrebbe forse gestire con successo la spinosa questione dell'embargo dell'ONU. La sua nomina è stata interpretata come un gesto del regime per risolvere o alleviare un isolamento internazionale che sembra pesare gravemente sul paese. Tuttavia, il Governo libico non ha poi proposto nulla che possa cambiare una situazione i cui termini sono ormai chiari e fermi. In una recente intervista a un giornale americano, Gheddafi ha fatto un'apertura a Clinton (non diversa da quella di Saddam Hussein), una decisa critica all'estremismo religioso che affligge i suoi vicini e alcune interessanti proposte di cooperazione internazionale (fra cui una che potrebbe interrompere lo stallo con l'Italia relativamente al contenzioso sui danni di guerra). Non ha però apportato nessun elemento nuovo circa la consegna dei due cittadini libici sospettati dalle magistrature di USA, Regno Unito e Francia come responsabili degli attentati contro il Pan Am esploso su Lockerbie (1988) e l'UTA esploso in Niger (1989). Com'è noto, perdurando lo stallo, l'eventualità più probabile è un'estensione delle sanzioni alle esportazioni di idrocarburi.

2. La dimensione internazionale

Nell'ambito internazionale appaiono congelate le solidarietà regionali e inter-regionali sorte nel Maghreb e nel Mediterraneo Occidentale alla fine degli anni

ottanta: l'Unione del Maghreb Arabo (UAM) e il Gruppo dei Cinque più Cinque.

L'ascesa degli islamisti, gli effetti della crisi del Golfo sulla regione, la crisi algerina e, infine, la divergenza degli andamenti economici hanno ridotto la solidarietà maghrebina -come si è visto nel Vertice di Nouakchott (nov. 1992)- ad una inoperante solidarietà di facciata.

Le sanzioni alla Libia, d'altra parte, hanno indotto i partner sud-europei a congelare la dimensione multilaterale del Gruppo dei Cinque più Cinque per non rischiare un aggiramento delle sanzioni stesse da parte di Tripoli e per sostenere Francia e Regno Unito nella loro richiesta di estradizione dei due libici inquisiti per i noti attentati.

Quello che sembrava un promettente sviluppo di cooperazione multilaterale nella parte occidentale del Mediterraneo sembra perciò dover tornare al disarmonico sviluppo dei rapporti bilaterali. Ai rapporti bilaterali dovrebbe accompagnarsi, tuttavia, l'evoluzione della rinnovata e più ampia cooperazione che la Comunità Europea intende realizzare con il Maghreb. Il Consiglio Europeo di Lisbona (giu. 1992) ha emesso una «Dichiarazione sulla cooperazione con i paesi del Maghreb» e l'UEO ha parallelamente stabilito a Petersberg (giu. 1992) di iniziare con questi paesi un «dialogo». Il rafforzamento delle relazioni fra i paesi della Comunità e quelli del Maghreb dovrebbe fondarsi sulla costituzione di zone di libero scambio (che non saranno necessariamente accompagnate da una parallela integrazione fra i paesi del Maghreb). Si tratta in ogni caso dello sviluppo di una cooperazione bilaterale fra la Comunità, da un lato, e ciascuno dei paesi del Maghreb, dall'altro.

Il declino della cooperazione multilaterale nella parte occidentale del Mediterraneo si accompagna, del resto, a quello dei progetti di una cooperazione multilaterale estesa all'intero Mediterraneo. Infatti, l'iniziativa italo-spagnola di una CSCM (Conferenza sullo sviluppo e la cooperazione nel Mediterraneo) ha finito di esaurirsi con l'uscita dalla scena del ministro De Michelis, il quale aveva continuato a sostenerla anche quando era ormai chiaro che, dopo la guerra del Golfo, il rinnovato ruolo degli USA nelle regioni a sud dell'Europa e il lancio del negoziato arabo-israeliano rendevano l'iniziativa del tutto improbabile.

Il quadro attuale è perciò dominato da una divisione del Mediterraneo fra bacino orientale e occidentale, sia quanto ai progetti sia quanto alle prospettive. La Libia sta in un limbo mediano, con la prospettiva di un indurimento delle sanzioni. Nel Medio Oriente, sotto la guida degli USA, è in corso il negoziato arabo-israeliano, cui si connettono rilevanti aspetti multilaterali (fra cui mette conto segnalare la cooperazione economica regionale e la limitazione degli armamenti non convenzionali). Nel Mediterraneo Occidentale sembra emergere una responsabilità europea e comunitaria in un quadro di cooperazione meno strutturato, però, di quello orientale, anche se forse meno drammatico. Ad oriente si coltivano, perciò, prospettive di cooperazione regionale multilaterale, che sono invece assenti o deboli nel quadro occidentale.

Il Governo egiziano ha recentemente rilanciato, di concerto con la Francia e la Spagna, la proposta del Forum Mediterraneo, una proposta per alcuni aspetti simile a quella della CSCM destinata a inquadrare la cooperazione dell'insieme dei paesi del bacino. La proposta, tuttavia, non segnala un'iniziativa concreta e ravvicinata. L'Egitto è strettamente impegnato nel successo del negoziato arabo-israeliano e, con la sua proposta di Forum, intende stimolare un utile appoggio europeo a questo successo e, soprattutto, mantenere i non trascurabili aiuti che dai paesi europei gli provengono. Un'eccessiva divisione delle responsabilità fra USA e Comunità verso i due rami del

Mediterraneo potrebbe danneggiarlo. Una preoccupazione condivisa, del resto, dagli USA che contano sia sulla speciale responsabilità europea nei confronti del Maghreb sia su un forte consorzio europeo (e giapponese) nell'aiuto che dovrà sostenere la comunque difficile pace che forse sarà raggiunta in Medio Oriente.

Tendenzialmente diviso nei suoi rapporti internazionali, il Nord Africa è accomunato nell'ambito della politica regionale (cioè nell'ambito arabo e arabo-persiano) dalla dimensione internazionale dell'islamismo e, più in generale, dal rinascente conflitto arabo-iraniano. Ciò vale in misura diversa per i paesi dell'area: poco per la Libia e molto, invece, per Egitto e Algeria. L'Algeria ha recentemente rotto i rapporti diplomatici con l'Iran, accusato da Algeri, Cairo e Tunisi di fomentare le rispettive opposizioni islamiste e il loro terrorismo. Per gli stessi motivi i rapporti sono tesi anche con il Sudan, l'altro polo islamista della regione, in particolare da parte egiziana.

Questa tensione si traduce nell'adesione dei paesi del Nord Africa al più vasto movimento d'insofferenza che percorre il mondo arabo nei confronti dell'inconclusiva politica dell'ONU nei confronti dell'Iraq. Sostenuta soprattutto dall'Occidente, questa politica subordina l'alleggerimento delle sanzioni più alla caduta del regime di Saddam Hussein che all'adempimento degli obblighi derivati all'Iraq dalla sconfitta. Nella prospettiva di attivismo internazionale e riarmo dell'Iran che oggi prevale, i paesi arabi -nel Nord Africa, specialmente l'Egitto- vorrebbero invece che l'Iraq tornasse ad arginare l'espansionismo iraniano. La tensione con l'Iran si traduce perciò in una tensione con l'Occidente, sebbene le due tensioni siano di natura e intensità ben diversa tra loro.

3. Prospettive

Quale sarà l'evoluzione delle crisi maggiori del Nord Africa, in Egitto e in Algeria?

L'Egitto potrebbe essere la dimostrazione della fallacia di una strategia che punta all'integrazione delle forze religiose moderate nel regime, cioè della strategia che l'Egitto ha adottato da tempo e che l'Algeria vorrebbe ora adottare. Questa integrazione non è accettata. Le forze religiose moderate, senza mettere in questione lo Stato, vogliono essere protagoniste di un'alternanza con gli attuali regimi e con le forze sociali e politiche che li sostengono e non di una mera integrazione nel regime.

L'integrazione ha delle possibilità solo laddove esiste una legittimità bene o male riconosciuta da tutte le parti, come potrebbe essere il caso del Marocco e della Giordania, cioè delle monarchie di questi due paesi. Per altro verso si può osservare che la gestione politica concreta non è di per se stessa indifferente all'evoluzione di equilibri politici come quelli che oggi si palesano in Nord Africa. In Tunisia, la risoluta scelta del regime di non addivenire a compromessi con i religiosi -unita al successo economico e alla scarsa esposizione internazionale del paese- sembra consentire a questo paese maggiore tranquillità e offrirgli forse una via evolutiva alla liberalizzazione del regime e alla democrazia.

Mentre si intravedono, perciò, più semplici rapporti con i paesi minori del Nord Africa, con quelli più grandi i rapporti restano problematici, come con la Libia, o si apprestano a diventarli, come con l'Algeria e l'Egitto.

A fronte di questi sviluppi va visto positivamente il possibile rafforzamento del quadro della cooperazione multilaterale internazionale nell'Oriente arabo, mentre

non si può che deplorare l'indebolimento di questo quadro nell'insieme del Mediterraneo occidentale.

Tuttavia, più o meno favorevole che sia, il quadro della cooperazione con questi paesi diviene anch'esso più problematico, poiché le contrapposizioni che li agitano mette largamente in questione proprio il rapporto con l'Occidente. Perciò l'appoggio dell'Occidente ai regimi, da un lato, può ironicamente contribuire a indebolirli, dall'altro, non è escluso che sia oggettivamente un fattore di ritardo nella liberalizzazione e nella democratizzazione dei paesi della regione. Una politica verso quest'ultima implica pertanto una difficile combinazione di interessamento e di indifferenza, una combinazione che sarà molto difficile da realizzare.

4. Implicazioni

Negli ultimi anni il Governo italiano ha compiuto coerenti e costanti sforzi verso il Nord Africa, sia diplomatici sia economici, nell'ambito di una più ampia visione di presenza nell'area del Mediterraneo. Questi sforzi hanno trovato un limite politico verso Oriente a causa della chiara e necessaria guida che in quell'area gli USA hanno preso, con il pieno consenso degli alleati, nel quadro dei negoziati arabo-israeliani e dell'azione di tutela dell'ONU sull'Iraq. Questo limite politico non interferisce, tuttavia, con la possibilità di mantenere e addirittura moltiplicare gli sforzi di collaborazione economica, sia sul piano bilaterale sia nell'ambito della nascente dimensione di cooperazione economica multilaterale che il buon esito dei negoziati arabo-israeliani dovrebbe aprire.

Gli stessi sforzi dovrebbero trovare ad Occidente motivo di consolidamento, perché c'è una convergente volontà in ambito atlantico e in ambito europeo a stimolare una maggiore responsabilità degli Stati europei e della Comunità verso il Maghreb e l'UMA. In questo quadro, gli sforzi italiani potrebbero trovare un positivo inserimento, non solo sul piano economico ma anche su quello politico. Senonché anche qui emergono dei limiti. La crisi libica impedisce lo sviluppo della collaborazione con questo paese e di quella integrazione internazionale che arabi e europei hanno ugualmente sperato e tentato negli ultimi anni. La stessa crisi si riflette negativamente sulla coerenza e il rafforzamento dell'UMA e degli altri sui paesi membri del Maghreb. Sulla regione infine pesa la crisi algerina.

L'Italia trova dunque importanti limiti esterni nella prosecuzione e nel rafforzamento dei suoi rapporti con il Nord Africa. Emergono, d'altra parte, anche limiti interni, poiché uno strumento rilevante dell'espansione della politica italiana verso il Nord Africa è stato l'apporto di cooperazione allo sviluppo di cui il Governo ha potuto disporre. Il Fondo per la cooperazione si ridurrà certamente. Affinché la quota crescente che è andata negli ultimi tempi al Nord Africa resti alta dovrebbe diminuire assai bruscamente quella che è finora andata alle altre regioni. Potrebbe essere una scelta. Un altro limite, tuttavia, emerge dalle importanti risorse che sicuramente il Governo dovrà dedicare ai paesi dell'Est europeo. Si è sottolineato più volte che non esiste concorrenza fra le risorse dedicate a Sud e a Est, poiché quest'ultime sono aumentate senza diminuire quelle verso Sud. L'evoluzione dell'economia italiana è tale che le risorse sono destinate a diminuire radicalmente mettendo forzatamente in competizione tutte le priorità.

Va notato che la riduzione dei flussi di cooperazione verso il Nord Africa sottrae all'Italia uno dei pochi strumenti per contribuire alla stabilizzazione dell'area e

per avervi un ruolo.

In conclusione, la politica italiana dovrà affrontare un periodo di difficile riorientamento nei confronti di un'area che aveva privilegiato e che potrebbe voler continuare a privilegiare.

Roma, 14 maggio 1993